

VD_OMNI FI.1994.0007 vom 10. März 1995

VD Tribunal cantonal, 1995-03-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.1994.0007

FR: VD_OMNI FI.1994.0007 du 10 mars 1995

IT: VD_OMNI FI.1994.0007 del 10 marzo 1995

Regeste

BEAUSIRE Ruth c/Écoteaux | Définition de la charge de préférence. Bases légales fédérales prescrivant la participation des propriétaires fonciers aux frais d'épuration des eaux. Bases légales cantonales : 4 LIC et 66 LVPEP. Princ. de la couverture des coûts, de l'équivalence et de l'égalité de traitement. Calcul du montant de la taxe fondé sur le nombre de logements admis. Charge peut être prélevée sur un terrain non bâti et identique pour les logements potentiels et existants

Erwägungen

E. 25

ss, 27) et, d'autre part: "L'art. 6 LCAP fixe certes des lignes directrices quant à la répartition des frais d'équipement, mais non point des règles rigides dont les cantons ne pourraient s'écarter; le droit fédéral n'interdit pas (...) de faire supporter aux propriétaires jusqu'à la totalité de ces frais au regard de la LCAP et de l'OLCAP (ATF 108 Ib 71 ss)" (arrêt non publié du TF, M. et R. c/ Syndicat d'amélioration foncière des M. et Municipalité de P., du 2 août 1993, consid. 3). En outre, si l'art. 17 al. 4 de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) prévoyait que "les exploitants d'installations satisfaisant aux obligations de droit public dans le domaine de la protection des eaux peuvent percevoir des contributions et des taxes", en revanche, la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux), entrée en vigueur le 1er novembre 1992 et abrogeant la LPEP, ne semble fournir aucune base légale à la participation financière des propriétaires fonciers; au plan fédéral, la matière est donc entièrement régie par la LAT et, pour ce qui concerne les zones affectées à la construction de logements, par la LCAP. b) L'art. 50 al. 1 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) a la teneur suivante: "Les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement. Les articles 125 à 133 de la loi sur l'expropriation sont applicables. Les autres lois prévoyant une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value sont réservées." Les dispositions spéciales d'autres lois sont donc réservées et priment la loi sur l'expropriation (LE) dans la mesure où elles prévoient une participation aux frais d'équipement ou des contributions de plus-value (BGC aut. 1985 p. 367, 3ème §). La Commission centrale des améliorations foncières a eu l'occasion de se prononcer sur la portée de cette réserve, à propos il est vrai de la loi sur les améliorations foncières (LAF); elle a en effet considéré que la LAF constitue l'une des lois expressément réservées par l'art. 50 al. 1 LATC, dès lors qu'elle prévoit une participation des propriétaires aux frais occasionnés par les travaux; elle a en conséquence écarté l'application de la LE invoquée par la recourante (Prononcé de la CCAF du 15 juillet 1991, M. et R. c/ Syndicat d'amélioration foncière des M.; confirmé par le Tribunal fédéral dans son arrêt non publié du 2 août 1993 déjà cité, consid. 2b). Dans un arrêt plus récent, le Tribunal fédéral a précisé

la portée de la réserve au regard cette fois d'une taxe unique fondée sur la loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LVPEP), en ces termes: "...le Tribunal administratif pouvait retenir sans arbitraire que les art. 4 LIC et 66 LVPEP (...) constituaient une base légale suffisante pour le prélèvement des taxes litigieuses, sans qu'il soit nécessaire de se référer aux dispositions de la loi sur l'expropriation en matière de plus-value. Cette solution s'impose d'autant plus que les art. 134 LE et 50 al. 1 2ème phrase LATC réservent expressément les autres lois prévoyant des contributions aux frais d'équipement" (arrêt non publié, S. c/ Municipalité de Lausanne, du 31 mai 1994, consid. 1c). Dans la mesure où la LVPEP constitue une base légale suffisante pour le prélèvement de contributions de plus-value, l'application des règles des art. 125 ss LE ne constitue donc pas un passage obligé. Il en résulte que la double limitation prévue par l'art. 129 LE, à la moitié de la plus-value de l'immeuble concerné d'une part, à la moitié du montant total des dépenses d'autre part, n'est pas applicable; n'est pas applicable non plus la procédure prévue par l'art. 128 LE, qui réserverait la compétence dans ce domaine aux tribunaux arbitraux compétents en matière d'expropriation, voire sur recours au Tribunal cantonal. c) L'art. 66 al. 1 LVPEP a la teneur suivante: "Les communes peuvent percevoir, conformément à la loi sur les impôts communaux, un impôt spécial et des taxes pour couvrir les frais d'aménagement et d'exploitation du réseau des canalisations publiques et des installations d'épuration." L'art. 4 de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux, auquel renvoie l'art. 66 al. 1 LVPEP, prévoit ce qui suit: "Indépendamment des impôts énumérés à l'article premier et de la taxe de séjour prévue par l'article 3 bis, les communes peuvent percevoir des taxes spéciales en contrepartie de prestations ou avantages déterminés ou de dépenses particulières. Ces taxes doivent faire l'objet de règlements soumis à l'approbation du Conseil d'Etat. Elles ne peuvent être perçues que des personnes bénéficiant des prestations ou avantages ou ayant provoqué les dépenses dont elles constituent la contrepartie. Leur montant doit être proportionné à ces prestations, avantages ou dépenses." Le règlement sur l'évacuation et l'épuration des eaux de la commune d'Ecoteaux (REE), approuvé par le Conseil d'Etat le 9 juillet 1993, prévoit enfin, aux art. 5.1 ss, le régime des taxes permettant le financement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux (pour plus de détails, voir partie Faits, lettre D et le considérant 1 b) ci-dessus). Il résulte ainsi clairement de l'exposé qui précède que les taxes litigieuses reposent sur une base légale suffisante, aux art. 66 LVPEP, 4 LIC et 5.1 REE.

3. a) La recourante réclame un report de l'exigibilité de la créance fiscale au moment de la réalisation effective du logement potentiel attribué à sa parcelle, ce qui correspond en gros au moment de la délivrance d'un permis de construire. Dans cet esprit, la recourante invoque implicitement les principes de l'égalité de traitement, de la couverture des coûts et de l'équivalence, de sorte que tant la méthode de calcul fixée dans le règlement, que le critère du logement potentiel, sont remis en question. Dans un premier temps, il convient de vérifier si la contribution prévue aux art. 5.1 ss REE respecte le principe de la couverture des coûts; dans un second temps, la validité de cette contribution sera examinée au regard du principe de l'équivalence, qui, comme on va le voir, recouvre en partie le principe de l'égalité de traitement en matière parafiscale. b) Par leur nature, les contributions prévues aux art. 5.1 ss REE fournissent en elles-mêmes un critère quant à la détermination de leur montant et de leur produit total, puisque ce dernier doit correspondre aux frais occasionnés par les prestations publiques en contrepartie desquelles elles sont perçues (ATF 105 Ia 146; v. ég. Tribunal administratif de Genève, RDAF 1981, p. 187); en d'autres termes, selon le principe de la couverture des coûts, les recettes obtenues par la

perception de la charge de préférence ne devraient pas dépasser le coût global de l'ouvrage. Ce principe repose sur l'idée que les contributions ne doivent pas procurer des recettes à l'Etat, au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir les dépenses de l'activité à laquelle elles sont liées; à défaut, elles se transformeraient en impôt (RO 97 I 329, JT 1972 I 209). Dans ses déterminations du 10 mars 1994, la municipalité a expliqué avoir repris le coût du réseau et de la STEP, ainsi que les intérêts intercalaires, après déduction des subventions, pour un montant de Fr. 531'265.75.-- (emprunt et réseau Fr. 400'000.--, intérêts intercalaires Fr. 104'142.70.--, relevage du Fay Fr. 27'123.05.--); ce montant a ensuite été divisé par le nombre de logements existants et potentiels (101 existants et 112 potentiels = 213), le résultat étant arrondi à Fr. 2500.--; c'est ce dernier montant forfaitaire qui a été repris par le REE adopté postérieurement par le Conseil général, savoir le 24 mai 1993. Le Tribunal ne voit aucune critique à adresser à la municipalité sous l'angle de la couverture des coûts, tant il est vrai que, selon son calcul, le produit des contributions ne dépasse effectivement pas le total des dépenses occasionnées par les installations collectives d'épuration et d'évacuation des eaux usées. En cours d'instruction, il est apparu que la STEP réalisée ne présente pas la capacité nécessaire pour traiter les eaux usées de tous les logements existants et potentiels, une fois la construction de ces derniers achevée; la municipalité a déclaré à ce propos qu'elle mettrait en chantier, le moment venu, l'agrandissement de la STEP qui s'avérerait nécessaire. Dans cette éventualité, l'autorité communale ne pourra pas prélever une nouvelle taxe pour financer de tels travaux; les recettes découlant des taxes aujourd'hui litigieuses ne fourniront alors pas la couverture des frais y relatifs, de sorte que le principe évoqué ci-dessus ne sera, à plus forte raison encore, pas violé. 4. a) Le principe de l'équivalence a été repris par l'art. 4 al. 4 LIC, selon lequel le montant de la participation pécuniaire, pour revêtir son caractère de contre-prestation, doit être calculé en proportion de l'importance des avantages économiques particuliers que retirent le ou les assujettis. Ce principe n'est au fond que l'expression, en matière de contributions causales, des principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement (Buffat, *ibidem*, p. 82 et jurisprudence citée). On a vu plus haut que, s'agissant de charges de préférence, c'est la plus-value retirée de l'investissement public qui doit servir de base au calcul de la contribution (consid. 1c). Cette plus-value n'est pas aisée à déterminer dans chaque cas concret; cela étant, pour des motifs de praticabilité, la jurisprudence a toujours admis un certain schématisme dans le choix des critères permettant de cerner l'avantage économique retiré par les propriétaires fonciers d'un équipement public. Autrement dit, le principe de l'égalité de traitement ne revêt pas un caractère absolu en matière de taxes, mais s'accommode de certaines différences ou assimilations, liées à l'application de critères simples, clairs et facilement compréhensibles (ATF 108 Ia 114, consid. 2b et réf. citées). La liberté d'appréciation et l'autonomie laissées au législateur communal doivent être préservées dans cette mesure; le juge ne peut sanctionner une règle communale pour violation du principe de l'égalité de traitement que si elle aboutit à un résultat insoutenable ou établit des différences qui ne se justifient par aucun motif raisonnable (ATF 109 Ia 325; 106 Ia 241; ZBI 1985, 107; voir aussi DFJP/OFAT, *op. cit.*, p. 245, ch. 31). b) On a vu plus haut que les art. 5.1 ss REE prévoient une taxe unique de raccordement, fixée uniformément à Fr. 2'500.-- par logement existant ou potentiel (voir par équivalent-logement existant : voir art. 5.2 al. 1, qui n'entre toutefois pas en considération dans le cas d'espèce). A tout le moins est-ce l'unique critère applicable à l'intérieur du périmètre du PPA; on précisera ici que ce critère doit être compris en ce sens qu'il se réfère aux droits à bâtir conférés par le PPA, lequel exprime également un nombre de logements existants ou potentiels. Or, l'élaboration et l'adoption du plan partiel

d'affectation du centre de la localité et de son règlement, approuvé par le Conseil d'Etat le 25 juin 1993, ont suivi la procédure prévue aux art. 56 ss LATC. L'art. 57 al. 2 LATC prévoyant que les propriétaires touchés soient avisés par lettre recommandée n'aurait pas été observé par la Municipalité ce qui constituerait selon la recourante une violation d'une règle essentielle de procédure; ce grief n'est toutefois pas pertinent, l'avis personnel aux propriétaires touchés n'étant pas exigé s'agissant, comme en l'espèce, d'un plan partiel portant sur une fraction importante du territoire de la commune. Quoi qu'il en soit, la population a eu l'occasion de s'exprimer lors des journées d'information organisées par la Municipalité et, dans le cadre de la procédure elle-même, les particuliers ont pu faire valoir leur point de vue par la voie de l'opposition à l'occasion de l'enquête publique, puis, le cas échéant, de la requête au Conseil d'Etat. Dès lors, les griefs que pourrait faire valoir la recourante quant au nombre de logements pris en compte ne peuvent être qu'écartés, tout au moins dans la mesure où le nombre de logements pris pour base au calcul de la taxe qui lui est demandée correspond à celui que lui attribue le plan; tel est précisément le cas de la recourante, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'attarder plus longuement aux critiques élevées à ce propos. Le critère fondé sur le nombre de logements pour arrêter la taxe unique de raccordement présente assurément un certain schématisme. Il se rapproche cependant à la fois du critère de l'équivalent-habitant ou de celui de la surface de plancher habitable. L'un et l'autre de ces critères sont utilisés dans d'autres réglementations et ont reçu un aval judiciaire (pour l'équivalent-habitant, voir ATF 115 Ib 31, consid. 2b cc, sp. p. 33; pour le critère de la surface de plancher habitable voir arrêt de la Commission de recours en matière d'impôt du canton de Fribourg - ci-après ACCR FR VIII A no 8, par exemple). Quand bien même le critère de l'unité de logement soit quelque peu plus schématique que les critères auxquels il est apparenté, il ne prête en définitive guère à la critique et il n'est d'ailleurs pas contesté pour lui-même, par la recourante. Celle-ci fait au demeurant essentiellement valoir que l'assimilation des logements potentiels aux logements existants serait insoutenable et arbitraire. aa) Sur ce point, on soulignera tout d'abord que la nature même de la charge de préférence implique qu'elle puisse être perçue - pour autant que la base légale applicable le permette - également lorsque le propriétaire foncier dont les parcelles ont enregistré une plus-value ne tire pas encore un profit effectif de l'équipement public en question; autrement dit, sur le principe, rien ne s'oppose à ce que la charge de préférence soit prélevée aussi bien pour les terrains bâtis que non bâtis (dans ce sens, Buffat, p. 179 et références, Revue fiscale 1986, 205, ZBl 1980, 179, 1979, 68; voir aussi Pierre Moor, Droit administratif III 314; v. dans le même sens, bien que d'une formulation plus générale, ATF 106 Ia 241 consid. 3b). On notera d'ailleurs que la législation fribourgeoise prévoit, en matière d'épuration des eaux, la perception de taxes aussi bien auprès des propriétaires de fonds bâtis que non bâtis; il est vrai que, dans la pratique, il semble que les réglementations communales fribourgeoises, adoptées en application du droit cantonal, ne prévoient pour les fonds non bâtis que des taxes s'élevant à 70% de la taxe retenue pour les fonds construits (voir à ce sujet ACCR FR VIII A nos 8 et 10 notamment, ainsi que Revue fribourgeoise de jurisprudence 1992, 181). Au demeurant, le Service de l'intérieur paraît lui-même admettre ce type de solutions, en relevant à juste titre qu'il n'y a guère de motif que la commune, soit les contribuables ordinaires, supporte à elle seule le financement des installations d'épuration; or, il en serait bien ainsi dans la mesure où la contribution ne serait pas perçue aussitôt après la réalisation de l'équipement public, mais seulement - notamment dans le système fréquent dans le canton de Vaud des taxes fondées sur la valeur ECA - au moment où les biens-fonds bénéficiant de l'équipement sont effectivement construits. Cependant, le

Service de l'intérieur estime qu'il ne serait guère justifié de prélever auprès des propriétaires de biens-fonds non bâtis une taxe dépassant le 50% de la contribution perçue sur les terrains construits; cette solution paraît d'ailleurs aller dans le même sens que les réglementations communales fribourgeoises évoquées ci-dessus, sous réserve de la quotité jugée admissible. A cet égard, on relèvera encore que le législateur, lorsqu'il a adopté la LPEP, comportant l'obligation de raccordement au réseau d'égout dans le cadre du périmètre du plan directeur des égouts, visait certes à réaliser à long terme une épuration optimale des eaux usées, mais aussi à assurer un financement équilibré, commun et égal pour tous des installations nécessaires à ces tâches (ATF 115 Ib 30, consid. 2a et références citées). De même, l'art. 6 al. 1 LCAP, déjà cité, souligne que les contributions d'équipement, tout au moins dans les zones affectées à la construction de logements, sont exigibles à bref délai après l'achèvement des installations, étant précisé que les frais y relatifs doivent être reportés entièrement ou en majeure partie sur les propriétaires fonciers, par opposition aux contribuables ordinaires. Ces réglementations confirment, sur le principe, que rien ne s'oppose au prélèvement de charges de préférence également dans le cas de biens-fonds non bâtis. Il reste donc à déterminer - et c'est là sans doute le grief principal, mais implicite, de la recourante - si la taxe perçue pour les logements existants et pour les logements potentiels peut être identique sans violer l'art. 4 Cst. A ce propos, on évoquera ici la position développée par le Département fédéral de justice et police, dans son commentaire de la LAT (DFJP/OFAT, op. cit., p. 242 ch. 24), ou encore le Message du Conseil fédéral (FF 1973 II 679 s), qui s'exprime notamment ainsi : "(...) la nécessité de percevoir des contributions d'équipement devient encore plus évidente lorsque les propriétaires fonciers ne font pas usage de l'équipement exécuté au moyen des deniers publics parce qu'ils n'ont pas l'intention de bâtir, mais conservent le terrain équipé, voire raccordé, comme placement financier, dans le dessein de réaliser plus tard une plus-value. En pareil cas, la perception de contributions d'équipement agit du même coup contre l'accaparement des terrains à bâtir. Afin que cet objectif puisse être atteint, le propriétaire d'un terrain équipé doit être astreint à verser des contributions aux frais d'équipement ou à assumer ceux-ci, même s'il ne se propose pas de construire dans un avenir prévisible ou n'a aucune intention de le faire". Il est clair que les suggestions tant du Conseil fédéral que du Département fédéral de justice et police ne sauraient présenter un caractère contraignant, ni pour les cantons, ni pour les communes, s'agissant du choix d'un système de perception des contributions de plus-value en matière d'épuration des eaux. Cependant, le tribunal ne saurait nier que le système choisi par le Conseil général d'Ecoteaux répond à un intérêt public, clairement mis en évidence par les autorités fédérales précitées. Il importe peu, en définitive, que la plupart des autres communes du canton de Vaud n'aient jusqu'ici pas jugé utile de suivre ces recommandations; on ne saurait - quoi qu'en dise le Service de l'intérieur - en tirer la conclusion que le système choisi par la Commune d'Ecoteaux comporte une assimilation insoutenable entre biens-fonds bâtis et non bâtis. Le régime de la Commune d'Ecoteaux assure en définitive une certaine cohérence entre la planification, l'équipement en matière d'épuration et enfin le financement de ce dernier; une telle solution repose ainsi sur des motifs objectifs, dont les autorités fédérales ont reconnu qu'ils correspondent à un intérêt public, et ne saurait dès lors être qualifiée de contraire à l'art. 4 Cst. bb) La recourante demande le report de la perception de la taxe au moment de la délivrance d'un permis de construire, concrétisant le droit à bâtir correspondant au logement potentiel qui a été attribué à sa parcelle. Or, comme on l'a vu, d'une part le critère de l'unité de logement, qui permet d'arrêter la taxe unique de raccordement, ne prête guère à la critique, et cela quand

bien même il n'échappe pas à un certain schématisme, d'autre part rien ne s'oppose au prélèvement d'une charge de préférence aussi bien dans le cas de bien-fonds bâtis que non-bâti et, dans cette hypothèse, une taxe identique pour les logements existants et potentiels n'est pas contraire à l'art. 4 Cst. Dans ces conditions, la recourante, qui fait indiscutablement partie du cercle des assujettis tel qu'il est déterminé par le REE, ne saurait être exonérée du paiement de la charge de préférence, même provisoirement - savoir jusqu'à la délivrance d'un permis de construire - sauf à ce que ce même REE en fournisse la base légale. Force est cependant de constater que ce dernier ne contient aucune disposition susceptible de justifier un traitement particulier en faveur de certains assujettis, au motif que leur droit à bâtir localisé comporte un quota d'un ou de plusieurs logements potentiels, de sorte que le Tribunal administratif ne saurait, par un arrêt, contraindre le législateur communal d'Ecoteaux à l'y introduire contre son gré. c) Vu les considérants qui précèdent, le Tribunal estime qu'une contribution de Fr. 2500.-- par logement existant ou potentiel n'est pas excessive; cette charge de préférence prévue aux art. 5.1 ss REE n'aboutit pas à un résultat insoutenable et n'est pas non plus constitutive d'une inégalité de traitement. Elle est ainsi conforme tant au principe de l'équivalence, qu'aux principes tirés de l'art. 4 Cst., le législateur communal n'ayant pas abusé de sa liberté d'appréciation. En conséquence, les moyens invoqués par la recourante sont mal fondés et le recours doit être rejeté. 5. En conclusion, la décision de la Commission communale de recours du 11 novembre 1993 doit être confirmée. Vu l'issue du pourvoi, un émolument doit être mis à la charge de la recourante (art. 55 LJPA); il sera fixé à Fr. 500.--. La municipalité, qui a procédé sans mandataire, n'a pas droit à des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.